Legislative Summary LS-383E

BILL C-6: AN ACT TO AMEND THE INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT

David Johansen
Law and Government Division

12 February 2001
Revised 4 February 2002

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

104-03262/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-6

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	5 February 2001
Second Reading:	8 May 2001
Committee Report:	30 May 2001
Report Stage:	4 June 2001
Third Reading:	2 October 2001

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	3 October 2001
Second Reading:	20 November 2001
Committee Report:	12 December 2001
Report Stage:	
Third Reading:	18 December 2001

Royal Assent: 18 December 2001

Statutes of Canada 2001, c.40

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 3
A. Background 3
B. Definitions 4
C. Licences 4
D. Prohibition on Removal of Boundary Waters 5
E. General 6
F. Powers of the Minister of Foreign Affairs 6
G. Regulations 7
H. Aboriginal and Treaty Rights 8
I. Offences and Punishment 8
J. Injunctions 9
K. Coming into Force 9

COMMENTARY 10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-6: AN ACT TO AMEND THE INTERNATIONAL BOUNDARY WATERS TREATY ACT

BACKGROUND

On 5 February 2001, Bill C-6, an Act to amend the International Boundary Waters Treaty Act, was introduced in the House of Commons on behalf of the Minister of Foreign Affairs, the Hon. John Manley.[1] The bill would provide for a clearer Act and more effective implementation of the 1909 *Treaty relating to Boundary Waters and Questions arising along the Boundary between Canada and the United States* (commonly referred to as the *Boundary Waters Treaty*) by: a) prohibiting the bulk removal of boundary waters from the water basins in which they are located; b) requiring persons to obtain licences from the Minister of Foreign Affairs for water-related projects in boundary or transboundary waters that would affect the natural level or flow of waters on the United States side of the border; and c) providing clear sanctions and penalties for violation. The prohibition on boundary water removals would apply principally to the Great Lakes but would also affect other boundary waters, such as part of the St. Lawrence River, the St. Croix and Upper St. John Rivers, and the Lake of the Woods.

The amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* proposed in Bill C-6 are part of a larger three-pronged strategy announced by the federal government on 10 February 1999 to prohibit bulk water removals, including those for export, from all Canadian water basins. The provinces have primary responsibility for the management of water resources; however, the *Boundary Waters Treaty* gives the federal government clear jurisdiction over boundary waters to the extent stipulated in the Treaty. Pursuant to section 132 of the *Constitution Act, 1867*, only the federal government has the authority to fulfil the Treaty's obligations with respect to boundary waters.

---

(1) Bill C-6 is similar to Bill C-15 which was introduced in the 2nd Session of the 36th Parliament but died on the *Order Paper* with the dissolution of Parliament.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In addition to proposing amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* and thereby prohibiting bulk water removal from Canadian boundary waters, including the Great Lakes, the federal strategy also announced that there would be a joint reference, with the United States, to the International Joint Commission (IJC) to study the effects of water consumption, diversion and removal (including for export) from boundary waters, with an initial emphasis on the Great Lakes. The IJC's final report *Protection of the Waters of the Great Lakes*, (February 2000) concluded that the Great Lakes require protection, especially in light of the uncertainties, pressures and cumulative impacts from removals, consumption, population and economic growth, and climate change.

Among other things, the report concluded that:

- "the waters of the Great Lakes are a critical resource; on average, less than one percent of the waters of the Great Lakes is renewed annually."
- "If all the interests in the [Great Lakes] Basin are considered, there is never a "surplus" of water...every drop of water has several potential uses..."
- "International trade law obligations – including the FTA, NAFTA, WTO and GATT – do not prevent Canada and the U.S. from taking measures to protect their water resources and preserve the integrity of the Great Lakes Basin ecosystem ... so long as there is no discrimination by decision makers against persons from other countries in their application ... Canada and the U.S. cannot be compelled by trade laws to endanger the waters of the Great Lakes..."

Recommendations for action to protect the ecological integrity of the Great Lakes Basin were directed by the IJC to all levels of government in Canada and the United States, and provided a basis for developing a consistent approach to protecting the waters of the Great Lakes on both sides of the border. These recommendations, if implemented, would effectively prevent large-scale or long-distance removals of water from the Great Lakes.

According to federal government sources, the proposed amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* contained in Bill C-6 are consistent with and supportive of the IJC's conclusions and recommendations.

As noted above, water management in Canada is a shared responsibility. Therefore, as the third part of the federal government's strategy, the federal Minister of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Environment, the Hon. David Anderson, sought endorsement by the provinces and territories of a Canada-wide Accord prohibiting bulk water removals from all major Canadian water basins. According to federal government sources, as a result of this initiative, all provinces have put into place or are developing legislation or regulations to accomplish this goal. Similarly, the territories, in conjunction with the federal Department of Indian Affairs and Northern Development, are implementing policy measures to achieve this objective.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Background

The *Boundary Waters Treaty* ("the Treaty"), signed by Great Britain (on behalf of Canada) and the United States in 1909, established principles and procedures to prevent and resolve disputes, primarily those concerning the quantity and quality of boundary waters between Canada and the United States. To help implement its provisions, the Treaty also created the International Joint Commission (IJC). Through the Treaty, Canada and the United States are mutually obliged to protect natural levels or flows of waters shared by the two countries. With some exceptions, Article III of the Treaty provides that there shall be no use, obstruction or diversion of boundary waters on either side of the boundary line affecting the natural flow on the other side of the line, except by the authority of the United States or Canada within their respective jurisdictions and with the approval of the IJC. According to Article IV of the Treaty, the countries agree that, except in cases provided for by special agreement between them, or unless with the approval of the IJC, they will not permit, on their respective sides of the boundary, the construction or maintenance of any remedial or protective works, or any dams or other obstructions, in waters flowing from boundary waters, or in waters at a lower level than the boundary in rivers flowing across the boundary, resulting in a rise in the natural level of waters on the other side of the boundary.

Parliament enacted the *International Boundary Waters Treaty Act* in 1911 to implement the Treaty. The Act gives the federal government jurisdiction over boundary waters, such as the Great Lakes, in order to fulfil Canada's obligation under the Treaty not to affect unilaterally the level and flow of waters on the U.S. side of the boundary.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-6 consists of two clauses. Clause 1 would add proposed sections 10 to 26 to the Act, while clause 2 concerns the coming into force of the bill.

B. Definitions

Proposed section 10 would define certain terms for purposes of proposed sections 11 to 26 of the Act.

The term "boundary waters" would mean boundary waters as defined in the Treaty:

> For the purposes of this treaty, boundary waters are defined as the waters from main shore to main shore of the lakes and rivers and connecting waterways, or the portions thereof, along which the international boundary between the United States and the Dominion of Canada passes, including all bays, arms, and inlets thereof, but not including tributary waters which in their natural channels would flow into such lakes, rivers, and waterways, or waters flowing from such lakes, rivers, and waterways, or the waters of rivers flowing across the boundary.

For example, boundary waters include the Lake of the Woods, the Great Lakes, the section of the St. Lawrence River from the outlet of Lake Ontario to Cornwall, Ontario – Massena, New York, the Upper St. John River (Quebec/New Brunswick) and the St. Croix River (New Brunswick). A river that runs along the boundary, as opposed to crossing it, is a boundary water (for example, a section of the St. Lawrence River).

A "licence" would be a licence issued under proposed section 16. "Minister" would mean the Minister of Foreign Affairs.

C. Licences

The amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* proposed in Bill C-6 would formalize a 90-year process under which the federal government (and the IJC, through its own process) has, under the terms of the *Boundary Waters Treaty*, informally examined and approved or rejected certain projects in boundary or transboundary waters that would have the effect of altering the natural level or flow of waters on the United States side of the border. These projects have always required federal approval. The federal government has

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in this way met its international obligations under the Treaty. In light of increasing pressures on freshwater resources, however, the federal government now believes that stronger protections are required and that the licensing arrangements need to be formalized. Hence, Bill C-6 proposes that these projects would now require a licence from the Minister of Foreign Affairs (proposed section 16).

Except in accordance with such a licence, no person would be permitted to use, obstruct or divert any boundary waters in a manner that affected, or would be likely to affect, the natural level or flow of the boundary waters on the U.S. side of the international boundary (proposed section 11(1)). This proposed provision would not apply, however, in respect of the ordinary use of waters for domestic or sanitary purposes (in accordance with Article III of the Treaty) or the exceptions specified in the regulations (proposed section 11(2)). Traditional uses, such as agricultural and industrial withdrawals that remained within the basin, would not be covered by the licensing system. The above provision would more effectively implement Article III of the *Boundary Waters Treaty*.

Also, except in accordance with a licence issued under proposed section 16, no person would be permitted to construct or maintain any remedial or protective work or any dam or other obstruction in waters flowing from boundary waters, or in downstream waters of rivers flowing across the international boundary, where the effect would, or would be likely to, raise the natural level of waters on the U.S. side of the international boundary (proposed section 12(1)). The above would not apply in respect of the exceptions specified in the regulations (proposed section 12(2)). The provision involves neither water removal nor boundary waters. It would more effectively implement the first paragraph of Article IV of the Treaty.

D. Prohibition on Removal of Boundary Waters

The federal government believes that a definite prohibition on bulk water removal from boundary waters is necessary to protect the ecological integrity of these shared basins. Hence, the bill provides that, notwithstanding proposed section 11, no person would be permitted to remove boundary waters from the water basin in which they were located (proposed section 13(1)). For the purposes of the above provision and the application of the Treaty, removing water from boundary waters and taking it outside its water basin would be deemed, given the cumulative effect of such removals, as affecting the natural level or flow of the boundary waters

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

on the U.S. side of the international boundary (proposed section 13(2)). The above would apply only in respect of the water basins described in the regulations (proposed section 13(3)). Also, it would not apply in respect of the exceptions specified in the regulations (proposed section 13(4)); possible exceptions might be ballast water, water required for short-term humanitarian purposes and water used to make manufactured products within the water basin.

According to government background documentation, the above proposed prohibition would recognize that bulk removal of water out of drainage basins should be managed differently from removal of water for use within the basin. Bulk removal involves the permanent loss of water from the basin. In view of the fact that the ecosystems and communities within the basin are dependent on this supply of water, bulk removal is considered to represent an unsustainable use of the resource. The government maintains that a prohibition on bulk removal of boundary waters is also consistent with our international trade obligations as set out in the 1993 Joint Declaration by the governments of Canada, Mexico and the United States. At the time, the three countries stated that water in its natural state is not a good or a product and is not subject to any trade agreement, including the NAFTA.

E. General

The licensing system and prohibition contained in proposed sections 11 to 13 would be binding on both the federal and provincial Crowns (proposed section 14).

Proposed sections 11 to 13 would not apply in respect of uses, obstructions or diversions that were in existence immediately before these provisions came into force, but would apply in respect of such uses, obstructions or diversions that were significantly changed after these provisions came into force (proposed section 15).

F. Powers of the Minister of Foreign Affairs

Subject to the regulations, the Minister would be empowered to, on application, issue, renew or amend a licence required under the Act, subject to any terms or conditions the Minister considered appropriate (proposed section 16). It is expected that the licensing system would be consistent with existing informal procedures relating to the required approval of water-related projects in boundary waters.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A licence would not be transferable except with the consent of the Minister (proposed section 17). The Minister could suspend or revoke any licence whenever he or she believed on reasonable grounds that the licensee had contravened the Act or a condition of the licence; however, the Minister would first have to give the licensee written notice of the reasons for the suspension or revocation and a reasonable opportunity to provide an explanation (proposed section 18(1)). The Minister could also suspend or revoke a licence with the consent of, or on application by, the licensee (proposed section 18(2)).

If a person contravened proposed section 11(1), 12(1) or 13(1), the Minister could either: a) order the person to remove or alter any obstruction or work to which the contravention related; or b) order the person to refrain from proceeding with any construction or other work, or to cease the use or diversion, to which the contravention related (proposed section 19(1)). If the person failed to comply with such an order, the Minister could remove or alter the obstruction or work, or anything used in relation to it, or order it to be forfeited to the federal Crown (proposed section 19(2)). Anything so forfeited could be removed, destroyed or otherwise disposed of as the Minister directed (proposed section 19(3)). The Minister's cost of removing or altering anything under proposed section 19(2) and the costs relating to the removal, destruction or disposition of anything forfeited under proposed section 19(3), less any sum that might be realized from its disposition, would be recoverable in a court of competent jurisdiction by the federal Crown from the person who had contravened the order as a debt due to the Crown (proposed section 19(4)).

According to proposed section 20, the Minister could, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement or arrangement with the government of one or more provinces respecting the activities referred to in proposed sections 11 to 13. The provision would thus enable co-operative understandings with the provinces in order to reduce duplication and costs in connection with reviewing projects under the licensing/prohibition scheme.

G. Regulations

The amendments to the *International Boundary Waters Treaty Act* proposed in Bill C-6 would provide for the power to make regulations, something not provided in the current Act. According to proposed section 21(1), the Governor in Council (Cabinet), on the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommendation of the Minister, would be given broad powers to make regulations. These regulations would cover a wide range of functions, including:

- specifying what would constitute a use, obstruction, diversion, or work for purposes of the Act;
- defining any word or expression in proposed sections 11 to 26 that is not already defined in the Act;
- describing the water basins to which proposed section 13 would apply;
- specifying exceptions to the application of proposed sections 11(1), 12(1) and 13(1);
- prescribing classes of licences;
- respecting applications for, and the form of, licences;
- prescribing licensing fees;
- prescribing the duration of licences;
- respecting the renewal and amendment of licences;
- prescribing uses, obstructions, diversions and works for which a licence could not be issued; and
- (generally) carrying out the purposes and provisions of the Act.

H. Aboriginal and Treaty Rights

The House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade added a non-derogation clause similar to that found in a number of other federal statutes. Proposed section 21.1 provides that nothing in the Act should be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided for existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada by the recognition and affirmation of those rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

I. Offences and Punishment

A person who contravened proposed section 11(1), 12(1) or 13(1) would be guilty of an offence and liable: a) on conviction on indictment, to a fine not exceeding $1,000,000 or to imprisonment for a term of not more than three years, or to both; or b) on summary conviction, to a fine not exceeding $300,000 or to imprisonment for a term of not more than six months, or to both (proposed section 22(1)). Any such contravention that was continued on more than

one day would be deemed to constitute a separate offence for each day during which the violation was committed or continued (proposed section 22(2)).

If a person were convicted of an offence of having contravened proposed section 11(1), 12(1) or 13(1), the convicting court could, if satisfied that the person had thereby acquired monetary benefits, order the person to pay a fine (in addition to the fine imposed under proposed section 22) in an amount equal to those monetary benefits (proposed section 23).

An officer, director, agent or mandatary of a corporation who directed, authorized assented to, acquiesced in or participated in an offence committed by the corporation would be a party to and guilty of the offence and would be liable on conviction to the punishment provided for the offence, regardless of whether the corporation had been prosecuted (proposed section 24).

In any prosecution of an offence under the Act, it would be sufficient proof of the offence to establish that it was committed by an employee, agent or mandatary of the accused, regardless of whether the employee, agent or mandatary was identified or had been prosecuted for the offence, unless the accused exercised all due diligence to prevent the commission of the offence (proposed section 25).

J. Injunctions

On application by the Minister, a court of competent jurisdiction that believed a person had performed, was about to perform, or would be likely to perform any act or thing constituting, or directed toward the commission of, an offence under the Act, could issue an injunction ordering the person: a) to refrain from doing any such act or thing, or b) to do any act or thing that the court believed might prevent the commission of the offence (proposed section 26(1)). However, no injunction could be issued unless 48 hours' notice had been given to the party or parties named in the application, or unless the urgency of the situation was such that delay until the notice had been served would not be in the public interest (proposed section 26(2)).

K. Coming into Force

According to clause 2 of the bill, clause 1 (proposed sections 10 to 26 of the *International Boundary Waters Treaty Act*), or any of the proposed sections to be enacted by

clause 1, would come into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council.

The bill was enacted into law, having received Royal Assent on 18 December 2001 but has not yet been proclaimed into force. It is expected to be proclaimed into force in the spring of 2002, once the necessary regulations to further implement the legislation have been promulgated.

COMMENTARY[2]

On 23 November 1999, the day after Bill C-15 (Bill C-6's predecessor) was introduced in the House of Commons, Mr. Bill Blaikie, M.P. drew the attention of the government to the following motion, which had been adopted by the House on 9 February 1999:

> That, in the opinion of this House, the government should, in co-operation with the provinces, place an immediate moratorium on the export of bulk freshwater shipments and inter-basin transfers and should introduce legislation to prohibit bulk freshwater exports and inter-basin transfers, and should not be a party to any international agreement that compels us to export freshwater against our will, in order to assert Canada's sovereign right to protect, preserve and conserve our freshwater resources for future generations.

Noting that the proposed legislation did not accurately reflect this motion, Mr. Blaikie asked the government why it was now abandoning "its commitment to a national ban on bulk water exports.... which it supported only short months ago? ... Why are the Liberals in full denial about the fact that they cannot act the way they said they would act because of NAFTA?"

The then Minister of Foreign Affairs, the Hon. Lloyd Axworthy, responded in part:

> ... the legislation does provide for a prohibition of bulk removal. What it does not do is follow the recommendation of the hon. member and some of his party on the west coast, which is to turn this into a trade issue which would result in a series of trade actions that would totally impede the capacity of Canada to protect its waters.

---

(2) A more detailed discussion of some of these following points can be found in: David Johansen, *Bulk Water Removals, Water Exports and the NAFTA*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, PRB 00-41E, 20 February 2001.

The government has specifically addressed this issue in its background documentation on Bill C-6 and, previously, on Bill C-15. The government has publicly stated that it agrees that measures need to be taken to protect the integrity of Canada's water resources but feels that this would be best achieved by its strategy of prohibiting the bulk water removal from all major drainage basins in Canada. In the government's view, such a prohibition would be better than an export ban because "it is more comprehensive, environmentally sound, respects constitutional responsibilities and is consistent with Canada's international trade obligations.... water is protected in its water basin before the issue of exporting arises." The government views this as an environmental protection measure of general application, aimed at preserving the integrity of ecosystems. It would protect water at its source from bulk removal outside the water basin by any party, Canadian or foreign. As noted earlier, all jurisdictions in Canada have put in place or are currently developing legislation or policies to prohibit bulk water removals out of Canada's major watersheds. In this way, water is regulated in its natural state, before it becomes a commercial good or a saleable commodity. The federal government maintains that this is consistent with Canada's international trade obligations and the statement made by the three NAFTA countries in 1993 that:

> The NAFTA creates no rights to the natural water resources of any Party to the Agreement. Unless water in any form has entered into commerce and become a good or a product, it is not covered by the provisions of any trade agreement, including the NAFTA. And nothing in the NAFTA would oblige any NAFTA Party to either exploit its water for commercial use, or to begin exporting water in any form. Water in its natural state in lakes, river, reservoirs, aquifers, waterbasins and the like is not a good or product, is not traded, and therefore is not and has never been subject to the terms of any trade agreement.

In response to the argument that it should place an outright legislative ban on all water exports from Canada, the federal government claims that this apparently quick and simple solution "does not focus on the environmental dimension, has possible constitutional limitations, and may be vulnerable to a trade challenge." The government maintains that an export ban "would focus on water once it has become a good and therefore subject to international trade agreements. Because these agreements limit the ability of governments to control the export of

goods, a ban on exports is likely to be contrary to Canada's international trade obligations. This contrasts sharply with the federal government's approach."

Federal government sources point out that Canada's views on the trade issues have been supported by a wide range of expert opinion. They note that the IJC came to similar conclusions in its final report, *Protection of the Waters of the Great Lakes* (February 2000) after exhaustive public hearings and submissions that included governmental and independent experts representing every point of view. They also note that the principle that governments have full sovereignty over the management of water in its natural state was reconfirmed by the Deputy U.S. Trade Representative, in a formal submission to the IJC, where he stated that under customary international law:

> ... water resource management rights belong to the country or countries where the watercourse flows. We are not aware of any government having challenged this principle in any forum, let alone before on international trade body such as the World Trade Organization. ... This is not to say that the WTO rules could never apply to water which has been extracted from watercourse and actually traded in international commerce. But the WTO simply has nothing to say regarding the basic decision by governments on whether to permit the extraction of water from lakes and rivers in their territory.

Maude Barlow, national chairperson of the Council of Canadians[3] argues that certain key provisions of the NAFTA place Canada's water at risk. She maintains that if a single province revoked its ban on bulk water removals and began exporting water, bans in other provinces would become subject to challenges from companies wanting to buy Canadian water. She maintains that the federal government "... needs to bring in a full, binding, federal ban on bulk-water exports. And it must work to exempt water from pernicious trade deals [such as the NAFTA and GATT] that would privatize, commodify and put our precious water on the open global market for the highest bidder."

The federal government takes the opposite view, arguing that nothing in Canada's international trade obligations would require approval to be given to future projects for the bulk removal of water for export, just because previous projects of this kind had received approval. It

---

(3) The Council of Canadians – a citizens' watchdog organization – came to prominence in 1985 in its fight against free trade.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

notes that Canadian governments, federal and provincial, retain full sovereignty over the management of Canadian water in its natural state. According to the government, water in its natural state is not a good and therefore is not subject to trade obligations. The government maintains that "From the standpoint of trade obligations, the fact that a government has allowed the extraction and transformation of some water into a good, including for export, does not mean it (or another government within Canada) must allow the extraction and transformation of other water into a good in the future." Federal government sources note that the NAFTA does not require all provinces to adopt the same regulatory regime. It merely requires that each province, within its regulatory regime, not treat foreign goods or investors less favourably than it treats its own goods or investors.

During the deliberations on Bill C-6 in both the Senate and the Senate Transport Committee, Conservative Senators who spoke on the bill expressed a number of concerns. Although they agreed with its principal objective, i.e., a ban on bulk water removals from boundary waters, the Senators were concerned about what they referred to as "blanket authority" for the Governor in Council to make exceptions to both the licensing and prohibition provisions of the bill (proposed sections 11-13). They felt that those exceptions could effectively negate the intent of the bill. As a result, the Senators proposed a number of amendments at both the Committee stage and at Third Reading in the Senate, but all of their amendments were defeated.

PROJET DE LOI C-6 : LOI MODIFIANT LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 12 février 2001
Révisé le 4 février 2002

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-6

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	5 février 2001
Deuxième lecture :	8 mai 2001
Rapport du comité :	30 mai 2001
Étape du rapport :	4 juin 2001
Troisième lecture :	2 octobre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	3 octobre 2001
Deuxième lecture :	20 novembre 2001
Rapport du comité :	12 décembre 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	18 décembre 2001

Sanction royale : 18 décembre 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 40

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 3
A. Contexte 3
B. Définitions 4
C. Licences 5
D. Prohibition des prélèvements d'eaux limitrophes 6
E. Généralités 7
F. Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères 7
G. Règlements 8
H. Droits ancestraux et issus de traités 9
I. Infractions et peines 9
J. Injonction 10
K. Entrée en vigueur 10

COMMENTAIRE 10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-6 : LOI MODIFIANT LA LOI DU TRAITÉ DES EAUX LIMITROPHES INTERNATIONALES

CONTEXTE

Le 5 février 2001, le projet de loi C-6 : Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales, a été déposé à la Chambre des communes au nom du ministre des Affaires étrangères, l'honorable John Manley[1]. Le projet de loi vise à clarifier la Loi actuelle et à rendre plus efficace la mise en œuvre du *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* de 1909 (communément appelé le *Traité des eaux limitrophes internationales*) : a) en interdisant le captage et le transfert d'eaux limitrophes hors de leur bassin hydrographique; b) en assujettissant à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères les activités qui ont pour effet de modifier le débit ou le niveau naturels des eaux du côté américain de la frontière; et c) en prévoyant des sanctions et peines précises en cas d'infraction. L'interdiction de capter des eaux limitrophes s'appliquerait principalement aux Grands Lacs, mais toucherait également d'autres eaux limitrophes, notamment une partie du Saint-Laurent, la rivière Ste-Croix, la partie amont du fleuve St-Jean et le lac des Bois.

Les modifications à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* proposées dans le projet de loi C-6 s'inscrivent dans une grande stratégie à trois volets annoncée par le gouvernement fédéral le 10 février 1999 en vue d'interdire les prélèvements à grande échelle, y compris à des fins d'exportation, de tous les bassins hydrographiques canadiens. La gestion des ressources hydriques relève avant tout des provinces; toutefois, le *Traité des eaux limitrophes* accorde au gouvernement fédéral une nette compétence sur les eaux limitrophes dans les limites établies dans le traité. Conformément à l'article 132 de la *Loi constitutionnelle*

---

(1) Le projet de loi C-6 est similaire au projet de loi C-15 qui a été déposé au cours de la deuxième session de la 36e législature, mais est mort au *Feuilleton* lors de la dissolution du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de 1867, seul le gouvernement fédéral a le pouvoir de donner suite aux obligations prévues au traité concernant les eaux limitrophes.

En plus de proposer des modifications à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* et d'interdire ainsi le captage à grande échelle des eaux limitrophes canadiennes, y compris celles des Grands Lacs, la stratégie fédérale prévoyait également un renvoi binational pour demander à la Commission mixte internationale (CMI) d'étudier les effets de la consommation, de la dérivation et du prélèvement d'eau provenant des plans d'eau limitrophes, notamment à des fins d'exportation, avec insistance initiale sur les Grands Lacs. Dans son rapport final *La protection des Grands Lacs* (février 2000), la CMI concluait qu'il faut protéger les Grands Lacs, surtout à la lumière des incertitudes, des pressions et des répercussions cumulatives des prélèvements, de la consommation et de la croissance démographique et économique ainsi que du changement climatique.

Le rapport renferme notamment les conclusions suivantes :

- « L'eau des Grands Lacs est une ressource irremplaçable; en moyenne, moins de 1 p. 100 de l'eau des Grands Lacs est renouvelée annuellement ».
- « Lorsqu'on prend en compte tous les secteurs d'activité du bassin [des Grands Lacs], il n'y a jamais de "surplus" d'eau [...] Chaque goutte d'eau peut être utilisée de plusieurs façons ».
- « Les obligations prévues en vertu du droit du commerce international – notamment les dispositions de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de l'ALENA, des accords de l'OMC et du GATT y compris – n'interdisent pas au Canada et aux É.-U. de prendre des mesures pour protéger leurs ressources en eau et préserver l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs, dans la mesure où les décideurs ne font pas de discrimination à l'endroit d'individus d'autres pays dans l'application de ces mesures. Le Canada et les É.-U. ne peuvent pas être contraints par des lois commerciales à mettre en danger les eaux de l'écosystème des Grands Lacs ».

Les recommandations formulées par la CMI concernant la protection de l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs s'adressaient à tous les paliers de gouvernement du Canada et des États-Unis, et devaient permettre d'établir une stratégie cohérente de protection des eaux des Grands Lacs des deux côtés de la frontière. Ces recommandations, si elles sont mises en œuvre, empêcheraient les prélèvements sur une grande échelle ou une grande distance d'avoir lieu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon des sources fédérales, les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* dans le projet de loi C-6 sont conformes aux conclusions et recommandations la CMI.

Comme il a déjà été mentionné, au Canada, la gestion de l'eau constitue une compétence partagée. C'est pourquoi, dans le troisième volet de la stratégie du gouvernement fédéral, le ministre fédéral de l'Environnement, l'honorable David Anderson, a cherché à obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à une entente pancanadienne interdisant les prélèvements massifs d'eau de tous les bassins hydrographiques majeurs du Canada. Toujours selon des sources fédérales, à la suite de cette initiative, toutes les provinces ont mis en place ou élaborent actuellement des lois ou des règlements pour atteindre cet objectif. De la même façon, les territoires, de concert avec le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien, mettent en œuvre diverses politiques pour atteindre eux aussi cet objectif.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Contexte

Le *Traité des eaux limitrophes* (« le Traité »), signé par la Grande-Bretagne (au nom du Canada) et les États-Unis en 1909, établissait les principes et les procédures de la prévention et du règlement des différends, particulièrement en ce qui touche à la quantité et à la qualité des eaux limitrophes, entre le Canada et les États-Unis. La Commission mixte internationale (CMI) a également été créée aux termes du traité pour faciliter la mise en œuvre des ses dispositions. Par le traité, le Canada et les États-Unis s'engagent mutuellement à protéger le niveau ou le débit naturel des eaux partagées par les deux pays. Sauf quelques exceptions, l'article III du traité affirme qu'aucun usage, obstruction ou dérivation des eaux limitrophes modifiant leur niveau ou leur débit naturels du côté opposé de la frontière ne se fait sauf avec l'autorisation du gouvernement du pays concerné et l'approbation de la Commission mixte internationale. Conformément à l'article IV du traité, les pays conviennent que, sauf dans les cas prévus dans une entente spéciale entre eux, ou avec l'approbation de la CMI, ils ne permettront pas, de leur côté respectif de la frontière, la construction ou l'entretien de tout ouvrage de réfection ou de protection, ou de tout barrage ou autre obstacle, dans des eaux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provenant d'eaux limitrophes ou dans des eaux dont le niveau à la frontière est inférieur à celui de cours d'eau transfrontaliers, ce qui pourrait entraîner une hausse du niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière.

Le Parlement a adopté la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* en 1911 pour mettre en œuvre le Traité. La Loi reconnaît la compétence du gouvernement fédéral sur les eaux limitrophes, tels que les Grands Lacs, pour que le Canada respecte son obligation en vertu du Traité de ne pas modifier unilatéralement le niveau et le débit des eaux du côté américain de la frontière.

Le projet de loi C-6 contient deux articles. L'article 1 modifierait la Loi par adjonction des nouveaux articles 10 à 26, alors que l'article 2 a trait à l'entrée en vigueur du projet de loi.

B. Définitions

Le nouvel article 10 définirait certains termes aux fins des articles 11 à 26 proposés de la Loi.

« Eaux limitrophes » s'entendrait au sens du traité :

> Aux fins du présent traité, « eaux limitrophes » s'entend des eaux de terre ferme à terre ferme, des lacs, fleuves et rivières et des voies d'eau qui les relient – ou les parties de ces eaux – que longe la frontière internationale entre les États-Unis et le Dominion du Canada, y compris les baies, les bras et les anses qu'elles forment. Sont toutefois exclues de la présente définition les eaux des affluents qui, dans leur cours naturel, se verseraient dans ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, les eaux coulant de ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, ainsi que les eaux des fleuves et rivières traversant la frontière.

Elles comprennent ainsi le lac des Bois, les Grands Lacs, la partie du Saint-Laurent comprise entre l'exutoire du lac Ontario et Cornwall (Ontario)-Massena (New York), la partie amont de la rivière St-Jean (Québec-Nouveau-Brunswick) et la rivière Ste-Croix (Nouveau-Brunswick). Une rivière qui constitue la frontière ou qui s'écoule le long de celle-ci sans la franchir est une eau limitrophe (p. ex., une section du Saint-Laurent).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

« Licence » s'entendrait d'une licence délivrée en vertu de l'article 16. « Ministre » désignerait le ministre des Affaires étrangères.

C. Licences

Les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* dans le projet de loi C-6 officialiseraient une démarche de 90 ans selon laquelle le gouvernement fédéral (et la CMI, de son propre chef) a, aux termes du *Traité des eaux limitrophes*, examiné et approuvé ou rejeté officieusement certains projets relatifs aux eaux limitrophes ou transfrontalières, qui auraient pour effet de modifier le niveau ou le débit naturel des eaux du côté américain de la frontière. Ces projets ont toujours nécessité l'approbation du gouvernement fédéral. Ce dernier a respecté à sa façon ses obligations internationales en vertu du Traité. Toutefois, devant les pressions croissantes qui s'exercent sur les ressources en eau douce, le gouvernement fédéral croit maintenant qu'il faut renforcer les mesures de protection et officialiser les conditions des licences. Par conséquent, le projet de loi C-6 propose que ces projets soient assujettis à l'obtention d'une licence auprès du ministre des Affaires étrangères (nouvel article 16).

Nul ne pourrait, sauf en conformité avec une licence, utiliser, obstruer ou dériver des eaux limitrophes d'une manière qui modifie ou est susceptible de modifier, de quelque façon que ce soit, le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale (paragraphe 11(1) proposé). Ce paragraphe ne s'appliquerait toutefois pas lorsque les eaux sont utilisées normalement à des fins domestiques ou sanitaires (conformément à l'article III du traité) ni dans les cas d'exception prévus par règlement (paragraphe 11(2) proposé). Le régime d'attribution des licences ne s'appliquerait pas aux utilisations traditionnelles, tels les prélèvements à des fins agricoles et industrielles à l'intérieur du bassin. Cette disposition permettrait de mettre plus efficacement en œuvre l'article III du *Traité des eaux limitrophes*.

De même, nul ne pourrait, sauf en conformité avec une licence délivrée en vertu de l'article 16 proposé, établir ou maintenir dans les eaux qui sortent des eaux limitrophes ou dans des eaux en aval de la frontière internationale des rivières transfrontalières, des ouvrages de protection ou de réfection, ou des barrages – ou autres obstacles faisant obstruction – de nature à exhausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière (paragraphe 12(1) proposé).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ce paragraphe ne s'appliquerait pas dans les cas d'exception prévus par règlement (paragraphe 12(2) proposé). Cette disposition ne s'appliquerait ni aux prélèvements d'eau ni aux eaux limitrophes. Elle permettrait de mettre plus efficacement en œuvre le premier paragraphe de l'article IV du traité.

D. Prohibition des prélèvements d'eaux limitrophes

De l'avis du gouvernement, il faut interdire définitivement les prélèvements d'eaux limitrophes en grandes quantités pour protéger l'intégrité écologique de ces bassins partagés. Le projet de loi prévoit donc que, malgré l'article 11 proposé, nul ne pourrait prélever les eaux limitrophes d'un bassin hydrographique (paragraphe 13(1) proposé). Pour l'application de ce paragraphe et du traité, le captage et le transfert d'eaux limitrophes à l'extérieur de leurs bassins hydrographiques sont réputés, étant donné l'effet cumulatif de ce type d'activité sur les eaux limitrophes, modifier le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale (paragraphe 13(2) proposé). Le paragraphe 13(1) ne s'appliquerait qu'aux bassins hydrographiques décrits par règlement (paragraphe 13(3) proposé). De plus, il ne s'appliquerait pas dans les cas d'exception prévus par règlement (paragraphe 13(4) proposé); parmi les exceptions possibles, notons l'eau de ballast, l'eau nécessaire à des fins humanitaires à court terme et l'eau utilisée pour fabriquer un produit à l'intérieur du bassin hydrographnique.

Selon des documents d'information du gouvernement, la prohibition susmentionnée permettrait de reconnaître que le prélèvement à grande échelle d'eau hors d'un bassin hydrographique doit être géré autrement que le prélèvement d'eau utilisée à l'intérieur du bassin. Le prélèvement à grande échelle entraîne une perte permanente d'eau du bassin. Compte tenu du fait que les écosystèmes et les collectivités à l'intérieur du bassin dépendent de cet approvisionnement en eau, le prélèvement en grandes quantités est considéré comme une utilisation non écologique de la ressource. Le gouvernement maintient qu'interdire le prélèvement à grande échelle d'eaux limitrophes va aussi dans le sens de ses obligations commerciales internationales telles que définies dans la Déclaration commune des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis de 1993. À l'époque, les trois pays ont déclaré que, dans son état naturel, l'eau n'est ni un bien ni un produit et n'est assujettie à aucun accord commercial, y compris l'ALENA.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Généralités

Les articles 11 à 13 proposés sur le régime d'attribution des licences et la prohibition lieraient Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province (article 14 proposé).

Les articles 11 à 13 proposés ne s'appliqueraient pas aux utilisations, dérivations ou obstructions antérieures à la date de leur entrée en vigueur respective, sauf en cas de modifications importantes de celles-ci après cette date (article 15 proposé).

F. Pouvoirs du ministre des Affaires étrangères

Sous réserve de règlements, le ministre pourrait, sur demande, délivrer, renouveler ou modifier une licence pour les activités visées par la Loi et l'assortir des conditions qu'il estime indiquées (article 16 proposé). Il est à prévoir que le régime d'attribution des licences serait conforme au présent système officieux des demandes d'approbation des projets touchant les eaux limitrophes.

La licence ne serait pas transférable sans le consentement du ministre (article 17 proposé). S'il a des motifs raisonnables de croire que le titulaire d'une licence a contrevenu à la Loi ou aux conditions de la licence, le ministre pourrait suspendre ou révoquer celle-ci après, d'une part, lui avoir donné un avis écrit motivant la prise de cette mesure et, d'autre part, lui avoir accordé la possibilité de lui présenter ses observations (paragraphe 18(1) proposé). Il pourrait en outre suspendre ou révoquer la licence sur demande du titulaire ou avec son consentement (paragraphe 18(2) proposé).

Dans les cas où une personne contrevient aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) proposés, le ministre pourrait lui enjoindre : *a*) d'enlever les ouvrages ou obstacles qui font l'objet de la contravention ou de les modifier; *b*) d'arrêter les travaux de construction ou autres ou l'utilisation ou la dérivation qui font l'objet de la contravention (paragraphe 19(1) proposé). Si la personne n'obtempère pas, il pourrait soit modifier ou enlever, soit confisquer au profit de Sa Majesté du chef du Canada, toute chose visée à l'alinéa 1*a*) ou ayant servi aux activités visées à l'alinéa 1*b*) (paragraphe 19(2) proposé). Les choses confisquées pourraient être enlevées ou détruites ou il pourrait en être autrement disposé conformément aux instructions du ministre (paragraphe 19(3) proposé). Les frais occasionnés par toute modification ou tout enlèvement au

titre du paragraphe 19(2) proposé ou par l'enlèvement, la destruction ou l'aliénation au titre du paragraphe 19(3) proposé, ainsi que tous frais connexes, déduction faite du produit éventuel de toute aliénation, constitueraient des créances de Sa Majesté du chef du Canada dont le recouvrement pourrait être poursuivi à ce titre contre la personne visée au paragraphe 19(1) devant toute juridiction compétente (paragraphe 19(4) proposé).

Aux termes de l'article 20 proposé, le ministre pourrait, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec une ou plusieurs provinces un accord ou une entente portant sur les activités visées aux articles 11 à 13 proposés. La disposition permettrait donc de conclure avec les provinces des ententes de collaboration visant à réduire les doubles emplois et les frais associés à l'examen des projets dans le cadre du régime d'attribution des licences et des prohibitions.

G. Règlements

Les modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes* internationales dans le projet de loi C-6 permettraient la prise de règlements, ce que ne prévoit pas la Loi actuelle. Conformément au paragraphe 21(1) proposé, le gouverneur en conseil (le Cabinet), aurait le pouvoir de prendre, sur recommandation du ministre, des règlements sur une foule de sujets. Dans ces règlements, il pourrait notamment :

- préciser ce qui constitue une utilisation ou un usage, une obstruction, un ouvrage ou une dérivation pour l'application de la Loi;
- définir, pour l'application de la Loi, les termes non définis des articles 11 à 26;
- décrire les bassins hydrographiques auxquels l'article 13 proposé s'appliquerait;
- préciser les exceptions en vue de l'application des paragraphes 11(1), 12(1) et 13(1);
- établir les catégories de licences;
- établir la procédure de présentation des demandes de licences et leur forme;
- fixer les droits à acquitter pour les licences;
- préciser la période de validité de la licence;
- régir le renouvellement et la modification des licences;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- préciser les usages, utilisations, obstructions, ouvrages ou dérivations pour lesquels une licence ne pourrait être délivrée;
- prendre toute autre mesure nécessaire pour l'application de la Loi.

H. Droits ancestraux et issus de traités

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a ajouté une disposition de non-dérogation semblable à celles que comportent un certain nombre de lois fédérales. L'article 21.1 proposé prévoit que la loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

I. Infractions et peines

Quiconque contreviendrait aux paragraphes 11(1), 12(1) ou 13(1) commettrait une infraction et encourrait, sur déclaration de culpabilité : *a*) par mise en accusation, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines; *b*) par procédure sommaire, une amende maximale de 300 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces deux peines (article 22(1) proposé). Il serait compté une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commettrait ou se continuerait une contravention à ces paragraphes (paragraphe 22(2) proposé).

Le tribunal saisi d'une poursuite pour contravention aux paragraphes 11(1), 121) ou 13(1) pourrait, s'il était convaincu que le contrevenant a tiré des avantages financiers de la perpétration de celle-ci, lui infliger, en plus de l'amende maximale qui peut être infligée en vertu de l'article 22 proposé, une amende supplémentaire d'un montant qu'il jugerait égal à ces avantages (article 23 proposé).

En cas de perpétration par une personne morale d'une infraction à la Loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé, seraient considérés comme des co-auteurs de l'infraction et encourraient, sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie (article 24 proposé).

Dans les poursuites pour infraction à la Loi, il suffirait, pour établir la responsabilité pénale de l'accusé, d'établir que l'infraction a été commise par son employé ou son mandataire, que celui-ci ait été ou non identifié ou poursuivi. L'accusé pourrait se disculper en prouvant qu'il avait pris les mesures nécessaires pour empêcher l'infraction (article 25 proposé).

J. Injonction

Si, sur demande présentée par un ministre, il conclut à l'existence, à l'imminence ou à la probabilité d'un fait constituant une infraction à la loi, ou tendant à sa perpétration, le tribunal compétent pourrait, par ordonnance, enjoindre à la personne nommée dans la demande : *a*) de s'abstenir de tout acte susceptible de constituer l'infraction; *b*) d'accomplir tout acte susceptible, selon lui, d'empêcher la perpétration de l'infraction (paragraphe 26(1) proposé). Toutefois, l'injonction serait subordonnée à la signification d'un préavis d'au moins 48 heures aux parties nommées dans la demande, sauf lorsque cela serait contraire à l'intérêt public en raison de l'urgence de la situation (paragraphe 26(2) proposé).

K. Entrée en vigueur

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, l'article 1 (articles 10 à 26 proposés de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*), ou telle des dispositions édictées par cet article, entreraient en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

Le projet de loi a été promulgué, ayant reçu la sanction royale le 18 décembre 2001, mais il n'est pas encore entré en vigueur. Cela devrait se faire au cours du printemps de 2002, lorsque les règlements nécessaires à son application auront été promulgués.

COMMENTAIRE[2]

Le 23 novembre 1999, le lendemain du dépôt du projet de loi C-15 (version antérieure du projet de loi C-6) à la Chambre des communes, M. Bill Blaikie, député, a attiré l'attention du gouvernement sur la motion suivante, qui avait été adoptée par la Chambre le 9 février 1999 :

> Que, de l'avis de la Chambre le gouvernement devrait, en collaboration avec les provinces, imposer immédiatement un moratoire sur l'exportation de grandes quantités d'eau douce et sur les transferts entre bassins hydrographiques, et devrait présenter une mesure législative pour interdire les exportations de grandes quantités d'eau douce et les transferts entre bassins hydrographiques, afin d'affirmer le droit souverain du Canada de protéger, de préserver et de conserver des ressources en eau pour les générations futures.

Notant que le projet de loi ne reflétait pas exactement sa motion, M. Blaikie a demandé au gouvernement pourquoi il abandonnait maintenant « son engagement à l'égard d'un moratoire national sur les exportations de grandes quantités d'eau [...] qu'il a appuyé il y a quelques mois à peine [...] Pourquoi les Libéraux ne veulent-ils absolument pas reconnaître que, à cause de l'ALENA, ils sont incapables d'adopter les mesures qu'ils avaient dit vouloir prendre? »

Le ministre des Affaires étrangères d'alors, l'honorable Lloyd Axworthy, a répondu en partie :

> [...] le projet de loi interdit le captage et le transfert de grandes quantités d'eau. Par contre, le gouvernement n'a pas suivi la recommandation du député et de certains de ses collègues de la côte ouest qui voudraient transformer cela en une question commerciale, ce qui entraînerait une série de mesures commerciales qui enlèveraient au Canada la possibilité de protéger ses eaux.

Le gouvernement a abordé précisément cette question dans son document d'information sur le projet de loi C-6 et, auparavant, sur le projet de loi C-15. Il a déclaré

---

(2) Pour une analyse plus détaillée de certains des points abordés, consulter : David Johansen, *Les prélèvements massifs d'eau, les exportations d'eau et l'ALENA*, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, PRB 00-41F, 20 février 2001.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

publiquement qu'il est d'accord que des mesures doivent être prises pour protéger l'intégrité de ressources en eau du Canada, mais qu'il estime que cet objectif sera mieux atteint dans le cadre de sa stratégie visant à interdire le captage et le transfert de grandes quantités d'eau de tous les grands bassins hydrographiques du Canada. De l'avis du gouvernement, cette interdiction vaudrait mieux que d'interdire les exportations « parce qu'il s'agit d'une mesure plus complète, respectueuse de l'environnement, et conforme au partage des compétences défini par la Constitution et aux obligations du Canada en matière de commerce international. [...] L'eau est protégée dans son bassin hydrographique avant que la question de son exportation ne se pose ». De l'avis du gouvernement, il s'agit d'une mesure de protection de l'environnement d'application générale visant à préserver l'intégrité des écosystèmes. Elle protégerait l'eau à sa source en prévenant son transfert en grandes quantités à l'extérieur du bassin par toute partie, canadienne ou étrangère. Comme il a déjà été mentionné, toutes les provinces et tous les territoires au Canada ont mis en place ou élaborent actuellement des lois ou politiques pour interdire les prélèvements massifs d'eau des principaux bassins hydrographiques canadiens. L'eau est ainsi réglementée dans son état naturel, avant de devenir un produit commercial ou une marchandise commercialisable. Le gouvernement fédéral maintient que cela est conforme aux obligations commerciales du Canada et à la déclaration de 1993 des trois pays de l'ALENA :

> L'ALENA ne confère de droits sur les ressources naturelles en eau d'aucune des parties. [...] Rien dans l'accord n'obligerait une des parties à exploiter ses eaux à des fins commerciales ou à entreprendre de les exporter sous quelque forme que ce soit. L'eau à l'état naturel, dans les lacs, cours d'eau, réservoirs, aquifères, bassins hydrographiques et autres, ne constitue pas une marchandise, n'est pas commercialisable et, par conséquent, elle ne fait pas et n'a jamais fait l'objet de dispositions d'aucun accord.

À l'argument voulant qu'il impose une interdiction légale immédiate à toute exportation d'eau canadienne, le gouvernement fédéral répond que cette solution apparemment simple et commode « ne met pas l'accent sur la dimension environnementale, comporte d'éventuelles limitations pour des motifs constitutionnels et peut être contestée sur le plan commercial ». Le gouvernement maintient qu'une interdiction de l'exportation « viserait l'eau une fois qu'elle est devenue un bien et est, de fait, assujettie aux accords commerciaux internationaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme ces accords limitent la capacité des gouvernements de contrôler les exportations de biens, interdire les exportations pourrait être contraire aux obligations commerciales internationales du Canada. Cette mesure diverge de manière marquée de l'approche retenue par le gouvernement fédéral ».

Des sources du gouvernement fédéral ont fait remarquer que les opinions du Canada sur les questions commerciales ont été appuyées par tout un éventail d'experts. Ils signalent que la CMI est arrivée à des conclusions analogues dans son rapport final *Protection de l'eau des Grands Lacs* (février 2000) après avoir tenu de longues audiences publiques et étudié de nombreux mémoires, ce qui lui a permis d'entendre le point de vue d'experts gouvernementaux et indépendants de toutes les tendances. Ils soulignent également que le principe selon lequel les gouvernements restent entièrement souverains en ce qui concerne la gestion de l'eau à l'état naturel a été confirmé de nouveau par l'adjoint du représentant américain du commerce dans son mémoire officiel à la CMI, où il a fait valoir qu'en droit commercial coutumier :

> les droits relatifs à la gestion des ressources en eau appartiennent aux pays où coulent ces cours d'eau. Nous ne connaissons pas de situation où un gouvernement aurait contesté ce principe dans un forum, à plus forte raison devant un organisme de commerce international comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). [...] Cette position ne signifie pas que les règles de l'OMC ne peuvent pas s'appliquer à l'eau qui a été prélevée d'un cours d'eau et qui fait réellement l'objet d'un commerce international. Mais l'OMC n'a tout simplement rien à dire concernant les décisions fondamentales des gouvernements de permettre ou non l'extraction de l'eau des lacs, rivières ou fleuves situés sur leur territoire.

Maude Barlow, présidente nationale du Conseil des Canadiens[3], prétend que certaines dispositions importantes de l'ALENA menacent les eaux canadiennes. Elle soutient que si une seule province révoquait son interdiction d'effectuer des prélèvements massifs d'eau et entreprenait d'exporter de l'eau, les interdictions des autres provinces feraient l'objet de contestations de la part des compagnies désireuses d'acheter de l'eau canadienne. Selon elle, le

---

(3) Le Conseil des Canadiens – un organisme de protection de l'intérêt du citoyen – s'est distingué en 1985 par sa lutte contre le libre-échange.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral doit imposer une interdiction générale exécutoire sur les exportations d'eau à grande échelle et chercher à soustraire l'eau de tout accord commercial pernicieux [comme l'ALENA et le GATT] qui aurait pour effet de privatiser et de commercialiser nos précieuses ressources en eau, et de les vendre sur le marché mondial libre au meilleur offrant.

Le gouvernement fédéral est d'avis contraire. Il soutient que rien dans les obligations commerciales internationales du Canada n'exige que les projets futurs de prélèvement de grandes quantités d'eau à des fins d'exportation soient approuvés au seul motif que des projets antérieurs de ce genre ont été approuvés. Il souligne que les gouvernements canadiens, fédéral et provinciaux, conservent leur entière souveraineté sur l'eau à l'état naturel au Canada. Selon le gouvernement, l'eau dans son état naturel n'est pas une marchandise et elle n'est donc pas visée par les dispositions des accords commerciaux. Il maintient que « selon les obligations du Canada en matière de commerce international, le fait que certains projets aient été approuvés ne signifie nullement que des projets futurs de prélèvement d'eau en vrac pour l'exportation doivent l'être aussi (par lui ou par un autre gouvernement au sein du Canada) ». Des sources du gouvernement fédéral indiquent que l'ALENA n'exige pas que toutes les provinces adoptent le même régime réglementaire : une province est simplement tenue de ne pas traiter les biens ou les investisseurs étrangers moins favorablement que les biens ou les investisseurs de son ressort.

Lorsque le Sénat et son Comité des transports ont étudié le projet de loi C-6, des sénateurs conservateurs ont formulé un certain nombre de réserves. Ils appuyaient son objet principal – interdire les prélèvements massifs d'eau dans les eaux limitrophes –, mais redoutaient ce qu'ils appelaient « l'autorisation générale » que la loi conférerait au gouverneur en conseil de faire des exceptions à l'application de ses dispositions sur les licences et les prohibitions (articles 11 à 13 proposés). Estimant que ces exceptions pourraient dans les faits violer l'esprit du projet de loi, ils ont proposé des amendements aux étapes du rapport et de la troisième lecture au Sénat, mais ces amendements ont tous été rejetés.